

Van egaliseren naar ontwikkelen: Opleidingsfondsen als lerende organisaties

IN: Tijdschrift voor arbeidsmarktstukken 2005 nummer 3

DOOR: Nico van den Berg, Frans Meijers & Maarten Sprengers

Inleiding

Beroepsonderwijs en –training wordt, zoals van Hoof (2005) duidelijk maakt, een strategisch beleidsdomein in de ogen van vele Europese overheden. Het wordt gezien als een centraal element van en in een strategie om het concurrerend vermogen van de economie te vergroten. In de afspraken, die de Europese regeringsleiders in 2001 in Lissabon hebben gemaakt, met als doel de economische positie van Europa ook in de toekomst veilig te stellen, heeft het verhogen van de deelname aan en de kwaliteit van onderwijs en scholing dan ook prioriteit. Deelname aan en kwaliteit van onderwijs en scholing zijn echter niet meer zo eenduidig te definiëren als in het industriële tijdperk. Duidelijk is dat een belangrijk deel van het op peil houden van de vakbekwaamheid via leerprocessen op de werkvloer zal moeten plaatsvinden. Onderwijs en scholing zijn daarom momenteel een onderdeel van een ruimere strategie die innovatieve arbeidsorganisaties hanteren. Arbeidsorganisaties moeten aan drie voorwaarden voldoen om te overleven in een kenniseconomie (Volberda, 1999; Glastra e.a., 2004):

Er moet strategische kennisontwikkeling zijn. Dat wil zeggen dat er niet alleen geïnvesteerd moet worden in productontwikkeling maar ook in het anticiperen op technologische en marktontwikkelingen die het productieproces gaan beïnvloeden. De noodzakelijke vakkennis moet—het liefst ‘just in time’—beschikbaar zijn; er moet een efficiënte en effectieve kennisoverdracht zijn. Dat wil zeggen dat er geïnvesteerd moet worden in het creëren van krachtige leeromgevingen (vaak ook wel de ‘lerende organisatie’ genoemd). De in de organisatie beschikbare kennis en relevante kennis van buiten de organisatie moet beschikbaar zijn voor zoveel mogelijk medewerkers;

Werknemers moeten een loopbaanbewustzijn en loopbaancompetenties ontwikkelen. De arbeidsverhoudingen worden meer flexibel met als gevolg een toenemende taak- en bestaansonzekerheid. Deze onzekerheid dwingt werk-

nemers om hun productiviteit en employability op peil te houden. Dit betekent dat er door zowel de werkgever als de werknemer geïnvesteerd moet worden in professionele ontwikkeling in zowel de breedte als de diepte.

1. Sectorale opleidings- en ontwikkelingsfondsen

Overleven in een kenniseconomie impliceert, met andere woorden, forse lange-termijn investeringen in onderwijs, her- en bijscholing en HRD. Streeck (1992) en Crouch et al. (1999) hebben laten zien dat in een markteconomie individuele werkgevers geconfronteerd worden met verschillende dilemma’s met betrekking tot lange(re) termijn investeringen in scholing en HRD. Vooral in het MKB resulteren deze dilemma’s vaak in onderinvesteringen in onderwijs en scholing, behalve wanneer er institutionele arrangementen zijn om deze dilemma’s te reduceren. Sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw bieden sectorale opleidings- en ontwikkelingsfondsen (O&O fondsen), die opereren op basis van het egalisatieprincipe, zo’n institutioneel arrangement. Het is een tamelijk unieke oplossing; alleen in België en Nederland bestaan sectorale O&O fondsen (Warmerdam & van den Tillaart, 1997; Warmerdam et al. 2001). De fondsen worden gefinancierd via een verplichte heffing op de loonsom van alle bedrijven die tot een bepaalde branche behoren. De fondsen subsidiëren (een deel van) de scholingskosten die door deze bedrijven gemaakt worden. Zij worden bestuurd door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. In theoretische termen is er sprake van een collectivering van een deel van de scholingskosten (Crouch et al., 1999).

Volgens Waterreus bestaan er in 2002 116 fondsen van dit type (Waterreus, 1997; 2002). Gemiddeld bedraagt de heffing 0,5% van het bruto loon, maar dit percentage varieert van 0,1% (handel) tot 3% (bouw). Veel fondsen

hebben daarnaast ook nog andere inkomensbronnen, bijvoorbeeld overheidsbijdragen of subsidies vanuit de EU. De meeste fondsen besteden het beschikbare geld aan drie activiteiten: bevordering c.q. ondersteuning van het duale stelsel, om-, her- en bijscholing van zittend personeel, en speciale scholingsprojecten voor werklozen.

Er is een grote variatie in de mate waarin scholingskosten (soms inclusief gederfde loonkosten) door het O&O fonds worden gesubsidieerd. Fondsen moeten ook besluiten welke scholing in aanmerking komt voor subsidiëring. Volgens Waterreus gebruikt ongeveer de helft van de fondsen een scholingscatalogus waarin alle cursussen staan die worden aangeboden door de branche erkende scholingsinstellingen. Soms komt evenwel ook 'in-company' scholing in aanmerking voor subsidiëring, bijvoorbeeld in bedrijven met zeer specifieke scholingsbehoeften, of in grote bedrijven waar efficiënte scholing kan worden bereikt door de schaalgrootte waarop scholing kan worden aangeboden. Het komt voor dat O&O fondsen als een voorwaarde voor subsidiëring eisen dat de bedrijven, die voor subsidie in aanmerking willen komen, bedrijfsopleidingsplannen ontwikkelen waarmee de ondernemingsraad moet instemmen. Tenslotte ondersteunen de fondsen speciale, experimentele scholingsprojecten, zoals bijvoorbeeld experimenten met de individuele leerrekening (Waterreus 1997; Meijers & Teerling, 2003; Meijers, 2003).

In deze bijdrage willen wij nagaan of de door de O&O fondsen beoogde resultaten (het voorkomen van onderinvesteringen in scholing, het voorkomen van free rider gedrag, en het produceren en verspreiden van strategische kennis) daadwerkelijk bereikt worden. Wij willen met andere woorden nagaan hoe doelmatig de fondsen zijn, gemeten aan hun eigen doelstellingen. We richten ons daarbij met name op de vereveningsdoelstelling als middel om scholing te stimuleren, en aldus te zorgen voor voldoende en voldoende bekwaam personeel. Alhoewel de fondsen vanaf 1986 een sleutelrol spelen in het sectorale scholingsbeleid en deze rol naar verwachting onder invloed van de discussies over employability de komende jaren groter

wordt (Van Hoof, 1999, 2005), is de effectiviteit van de fondsen nauwelijks onderzocht. Het onderzoek naar de fondsen heeft zich vooral geconcentreerd op hun financieringsstructuur (Aalders, 1994), op hun rol in de organisatie van sectorale scholing(ssystemen) (Van den Tillaart, Van den Berg & Warmerdam, 1998; Van den Tillaart & Warmerdam, 1997), op hun rol in het stimuleren van scholing in het MKB (Warmerdam et al., 2001; van den Tillaart & Warmerdam, 1997), en op de effectiviteit van afspraken over onderwijs en scholing tussen de sociale partners (De Vries & Hövels, 1991). Er is slechts zeer beperkt onderzoek verricht naar de doelmatigheid en de effectiviteit van de O&O fondsen. Uit dit onderzoek blijkt dat veel bedrijven geen gebruik maken van de mogelijkheid om een deel van hun scholingskosten door het fonds te laten subsidiëren (Waterreus, 1997). Een onderzoek door ITM (1999) naar de oorzaken voor het onderbenutten van de egalisatieregeling in opdracht van het OLC (het O&O fonds voor de installatiebranche) laat zien dat : 95% van de bedrijven scholing erg belangrijk vindt en geen financiële drempels ervaart om in scholing van werknemers te investeren. Nog geen 10% van de ondervraagde bedrijven is van mening dat méér subsidie voor hen aanleiding zou zijn om méér te scholen. Het lijkt er bovendien op dat bedrijven méér scholen terwijl ze steeds minder gebruik maken van de bestaande vereveningsregelingen. Ruim 90% geeft aan te weten dat deze regelingen bestaan en dat ze zelf financieel bijdragen aan het fonds. De belangrijkste reden voor werkgevers om geen aanspraak te maken op fondsgelden is de administratieve rompslomp; de meeste werknemers zich niet bewust zijn van het feit dat zij financieel bijdragen aan het opleidingsfonds. Hun afdracht staat niet als inhouding op hun loonsom op hun salarisstrook vermeld. De werkgevers blijken het fondsgeld echter wel als eigen geld te beschouwen; veel werkgevers bedrijfsspecifieke instrumenten hebben ontwikkeld (vooral clausules in arbeidscontracten) om bij transfer van werknemers de investeringen in hun opleiding met hen te verrekenen en zo hun kosten te verevenen;

het fonds voor veel werkgevers geen extra stimulan is om te investeren in scholing omdat zij een groot deel van de opleidingskosten van hun belastingaanslag kunnen aftrekken. Deze gegevens doen vermoeden dat de egalisatieregelingen een financiële compensatie geven voor iets dat niet primair als een financieel probleem wordt ervaren. Zij maken ook duidelijk dat fondsen vooral als een ‘werkgeversinstrument’ worden gezien, hetgeen veroorzaakt zou kunnen worden door het feit dat bedrijven de kosten maken en de subsidie ontvangen zonder dat werknemers hiervan iets merken. De vraag of de fondsdoelstellingen daadwerkelijk bereikt worden, is dus alleszins relevant.

Nagaan of de fondsdoelstellingen bereikt worden, is erg moeilijk omdat empirische data vrijwel geheel ontbreken. De fondsen hebben vooral gegevens beschikbaar waarmee zij verantwoording kunnen afleggen over de besteding van hun middelen. Daarmee blijft evenwel onduidelijk of fondsen hun doelstellingen daadwerkelijk bereiken. Het opleidings- en ontwikkelingsfonds voor de installatiebranche (OLC) is—voor zover is na te gaan—het enige fonds dat beschikt over het soort gegevens dat nodig is voor een analyse van bereikte effecten. Het OLC heeft namelijk gedurende inmiddels zo’n 10 jaar gegevens verzameld over:

- mobilititeit van individuele werknemers (door onderzoek naar de jaarlijkse instroom, doorstroom en uitstroom van werknemers);
- ontwikkeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (door onderzoek onder bedrijven

met betrekking tot de uitbreidings- en vervangingsvraag, en door deze te relateren aan instroom uit het onderwijs en zij-instroom uit andere branches);

- scholingsconsumptie (door onderzoek naar deelname aan beroepsonderwijs en bijscholing op basis van onder andere de eigen subsidieadministratie van het fonds en de verstrekte subsidies aan bedrijven en werknemers);
- technologische trends en innovaties en de toepassing daarvan in bedrijven (door onderzoek naar de adoptiesnelheid van nieuwe technologieën en wettelijk voorgeschreven regels door bedrijven en werknemers).

De gegevens geven een nauwkeurig beeld van de ontwikkeling die de branche sinds 1995 heeft doorgemaakt. In de jaarlijkse onderzoeken zijn vanaf ongeveer 1998 ook de door het fonds verstrekte subsidies betrokken. Resultaten van deze onderzoeken zijn door het fonds vastgelegd in jaarlijkse rapportages. We putten uit de resultaten van deze onderzoeken in de periode 1998 tot 2003 en gebruiken deze gegevens als voorbeeld van hoe zaken zich in de praktijk kunnen ontwikkelen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de cijfers weliswaar specifiek zijn voor de installatietechniek, maar dat zij—naar de mening van enkele door ons geraadpleegde experts—ook indicatief zijn voor het MKB.¹ Dezelfde experts geven ook aan dat de door ons onderscheiden algemene trends tevens zullen gelden voor de meeste andere O&O fondsen.

Een korte schets van de installatietechniek

De installatietechniek is een branche met bijna 4.700 bedrijven en ruim 61.000 werknemers. De installatietechniek richt zich op verwarming, koeling en ventilatie, huishoudelijke en sanitaire technieken, dakbedekking en service en onderhoud. De belangrijkste (technologische) ontwikkelingen van de afgelopen 10 jaar waren: toepassing en ontwikkeling van energie besparende maatregelen, verbeterde montagetechnieken en de integratie van elektronica in installaties. De verdeling van bedrijven naar klein, midden en groot is globaal als volgt:

- tenminste 700 zelfstandigen zonder personeel. Dit zijn loodgieters die zich voornamelijk richten op burger- en klantenwerk (gewoonlijk zijn ze om de hoek gevestigd);*
- circa 3.200 bedrijven tussen 1 en 15 personeelsleden. Dit komt overeen met een populatie van 18.000 mensen. Dit zijn loodgieterbedrijven die zich richten op een breed producten- en dienstenpakket op de particuliere markt (ook deze bedrijven zitten over het algemeen om de hoek);*
- bijna 700 bedrijven met 15-50 medewerkers. Ook in deze categorie werken ongeveer 18.000 mensen. Zij houden zich vooral bezig met seriematige productie in de woningbouw;*

Tenslotte zijn er zo'n 250 bedrijven van 50 werknemers en meer. In deze kleine groep grote bedrijven werken 24.000 mensen. Deze bedrijven richten zich naast seriematige productie in de woningbouw met name op complexe en omvangrijke projecten in de utiliteit.

De branche kent dus een heel groot aantal heel kleine bedrijven (bijna 85% van de bedrijven heeft minder dan 15 werknemers). De groei van de sector is zowel monotoon als geleidelijk geweest. Het aantal bedrijven is de afgelopen 10 jaar met zo'n 15% toegenomen, het aantal werkzame personen met bijna 50%. De gemiddelde bedrijfsgrootte van bedrijven met personeel in dienst is in die periode van 11,5 personen toegenomen naar ruim 14,5 personen. De conjuncturele schommelingen tussen 1993 en heden zijn niet tot uitdrukking gekomen in (tijdelijke) krimp en groei van de branche, de branche is doorlopend gegroeid.

Onze probleemstelling luidt als volgt: resulteert de wijze waarop het OLC haar middelen heeft ingezet in de periode 1998-2002 in (a) meer en betere scholing die voorziet in de behoefte aan voldoende en vakbekwaam personeel en (b) in het beschikbaar komen van strategische kennis die nodig is om tijdig te anticiperen op technologische en marktontwikkelingen?

2. Bronnen

Dit onderzoek is gebaseerd op een secundaire analyse van gegevens uit de subsidie-administratie van het fonds. In deze administratie is vastgelegd welke bedrijven zijn aangesloten bij het fonds, en welke werknemers werkzaam zijn bij deze bedrijven. In de administratie worden alle financiële transacties vastgelegd die aan personen en bedrijven in het kader van stimuleringsmaatregelen voor het beroepsonderwijs (primaire segment) en uitkeringen in het kader van bij- en omscholing (secundair segment) zijn gedaan. Op basis van deze uitkeringen is de (gesubsidieerde) deelname aan het beroepsonderwijs en de bijscholing in de tijd gereconstrueerd. Alle uitkeringen die door het fonds in de periode 1998 tot 2003 zijn gedaan, zijn in de analyse betrokken, er is niet gewerkt met steekproeven. Het betreft dus een populatieonderzoek. Het fonds is op 1 januari 1999 gestart met een nieuwe wijze van administreren van de uitkeringen in het kader van subsidies aan bedrijven en leerlingen in het beroepsonderwijs en aan subsidies voor bijscholing. Deze administratie loopt door tot heden. Gegevens van vóór 1 januari 1998 zijn niet meer volledig uit deze administratie te halen. Waar wel aan oudere gegevens wordt gerefereerd, zijn deze gebaseerd op in verslagen en rapporten vastgelegde gegevens (vooral Beilma, 2002; Beilma & Kans, 2002).

Daarnaast is gebruik gemaakt van gegevens van het aantal leerlingen in het beroepsonderwijs. Het Ministerie van OCenW laat deze gegevens door het Cfi (de Centrale Financiën Instellingen) administreren. In deze administratie staat onder meer het aantal leerlingen dat per schooljaar per opleidingsrichting een (MBO)opleiding aan een ROC volgt, evenals het aantal gediplomeerden per jaar.

3. Onderzoekresultaten

Sinds 1995 is in de meeste sectoren sprake van een groeiende vraag naar om-, her- en bijscholing en een afnemende instroom in het duale stelsel (Van den Tillaart and Warmerdam, 1997: 50). Een eerste invalshoek voor het beantwoorden van de vraag of fondsen efficiënt en effectief bijdragen aan scholing, is het maken een kwantitatieve analyse van de relatie tussen scholingsconsumptie en gebruik van de regelingen. We geven hier de resultaten van een analyse van de stimulering van scholing in het primaire segment (het beroepsonderwijs) en het secundaire segment (de bij- en omscholing).

3.1. Het primaire segment

Niet alle fondsen hebben in hun beleid voor het stimuleren van scholing financiële prikkels in het primaire segment. Er zijn fondsen die geen enkele vorm van financiële tegemoetkoming kennen, fondsen die tegemoetkomingen kennen in de vorm van vergoeding van studiemateriaal (boekengeld) en fondsen die 'trajectstimuli' hebben om de instroom te vergroten, de tussentijdse uitval te beperken en het behalen van het diploma te stimuleren. Het onderzochte fonds behoort tot de laatste categorie. Het kent in de onderzochte periode een instroomvergoeding voor een bedrijf dat een leerling-werknemer in dienst neemt, een eerstejaarsvergoeding aan het bedrijf om de tussentijdse uitval te beperken, en een

diplomavergoeding voor zowel bedrijf als leerling om het behalen van het diploma te stimuleren. Bij de analyse van de effecten van dit soort beleid gaat het om de vraag of het aantal leerling-werknemers is toegenomen ten

gevolge van de regelingen. Eerst geven we een analyse van de ontwikkeling van het aantal gesubsidieerde leerovereenkomsten over de periode 1998-2003.

Tabel 1: Aantal door het fonds gesubsidieerde leerling-werknemers, naar vakinhoud, jaar en niveau

Niveau	1998	1999	2000	2001	2002
Installatietechniek (eigen vakgebied)					
4 (specialist)	108	124	87	99	70
3 (vakfunctionaris)	1378	1689	1393	1284	926
2 (basis beroepsbeoefenaar)	1677	1822	1679	1455	1310
1 (aankomend beroepsbeoefenaar)	14	29	33	100	93
Totaal binnen installatietechniek	3177	3664	3192	2938	2399
Gemiddeld opleidingsniveau	2,50	2,52	2,48	2,47	2,41
Niet-installatietechniek					
Elektrotechniek en metaalbewerking	399	444	474	563	453

Uit de gegevens blijkt (zie tabel 1) dat het aantal gesubsidieerde leerovereenkomsten na een periode van groei afneemt. Tegelijkertijd neemt het aantal gesubsidieerde leerovereenkomsten buiten het eigen vakgebied (met name metaalbewerking en elektrotechniek) toe. Dit duidt op een branchevervaging, die zich voordoet bij de bedrijven (bijvoorbeeld veel laswerk bij grote verwarmingsinstallaties of de combinatie van elektrotechniek en loodgieterwerk). Installatiebedrijven hebben vaker een niet installatietechnische leerling in dienst. Bovendien lijkt er een evenredigheid te bestaan tussen het gemiddelde opleidingsniveau en het aantal leerlingen. Is het aantal leerlingen hoog dan is het gemiddelde opleidingsniveau hoog, neemt het aantal af, dan neemt ook het gemiddelde niveau af. Op voorhand blijkt uit deze analyse niet dat fondsinspanningen (in dit geval subsidieverstrekking) het beoogde effect sorteren. Integendeel, ondanks het beschikbaar stellen van subsidies neemt zowel het aantal leerlingen af als het opleidings-

niveau, terwijl het hebben van meer en beter opgeleide mensen de centrale doelstelling was en is (OTIB 2004).

De afname van het aantal leerlingen zou een artefact kunnen zijn, als we niet zouden controleren voor het aantal jongeren dat überhaupt beschikbaar is om een MBO-opleiding te volgen. Daarom brengen we in tabel 2 bovenstaande cijfers in verband met cijfers over de beschikbaarheid van jongeren in het algemeen. Op de eerste twee regels van de tabel geven we het aantal jongeren in Nederland, en het aantal leerlingen dat een installatietechnische opleiding volgt volgens Cfi. We zien dat in een periode dat het aantal beschikbare jongeren toeneemt (2000-2002), het aantal deelnemers aan het beroepsonderwijs in de installatietechniek afneemt. Op de derde regel staat het aantal leerovereenkomsten dat door het fonds wordt gesubsidieerd. Ten opzichte van het totaal aantal leerlingen neemt dat in de onderzochte periode vrij sterk af van ruim 50% gesubsidieerde leerovereenkomsten in 1998 naar ruim 35% gesubsidieerde leerovereenkomsten in 2002.

Tabel 2: Aantal personen in de leeftijd 15 t/m 24 jaar, aantal leerlingen in de installatietechniek, aantal door het fonds gesubsidieerde leerling-werknemers, uitgesplitst naar vakinhoud, jaar en niveau

	1998*	1999*	2000*	2001*	2002*
aantal personen (x 1000) in Nederland in de leeftijd van 15 t/m 24	1.912	1.891	1.883	1.893	1.913
Aantal leerlingen installatietechniek volgens	6.943	7.955	8.270	8.212	7.961

opgave van Cf _i	(0,36)	(0,42)	(0,44)	(0,43)	(0,42)
Aantal door het fonds gesubsidieerde leerovereenkomsten	3.576	4.108	3.666	3.501	2.852
	(51,51)	(51,64)	(44,33)	(42,63)	(35,82)
Aantal leerlingen installatietechniek dat door het fonds wordt gesubsidieerd	3.177	3.664	3.192	2.938	2.399
	(45,76)	(46,06)	(38,60)	(35,78)	(30,13)
Aantal door het fonds gesubsidieerde leerovereenkomsten elektro en metaal	399	444	474	563	453
	(10,04)	(9,75)	(11,45)	(13,85)	(13,71)

* Percentages zijn tussen haakjes vermeld

Op de derde regel van tabel 2 staat het totaal aantal door het fonds gesubsidieerde leerovereenkomsten. Ten opzichte van het aantal leerlingen dat een opleiding in de installatietechniek volgt, neemt het aantal gesubsidieerde leerovereenkomsten af. Deze afname is nog sterker als we alleen de binnen het eigen vakgebied vallende leerovereenkomsten beschouwen (zoals is weergegeven op de vierde regel). In dat geval is de afname meer dan 15%, van bijna de helft van de installatietechnische leerovereenkomsten naar ruim minder dan eenderde van de leerovereenkomsten dat door het fonds wordt gesubsidieerd. De omvang van wat we eerder hebben aangeduid als 'branchevervaging' neemt gestaag toe. Steeds meer wordt door bedrijven 'binnen de branche' een beroep gedaan op het fonds om niet installatietechnische opleidingen te subsidiëren.

Ook dit zou een artefact kunnen zijn, als we niet zouden controleren voor de capaciteit van de arbeidsmarkt om jongeren in opleiding 'op te nemen'. Het zou zo kunnen zijn dat door bijvoorbeeld conjuncturele schommelingen de branche in een periode van krimp zit. We analyseren daarom de gegevens van de

branche waar opleiden 'in de praktijk' dominant is (meer dan 80% van de leerlingen volgt een opleiding in de BBL-variant, d.w.z. in de duale vorm van werken en leren). In een periode van krimp is het erg voor de hand liggend dat de ruimte om jongeren (in de praktijk) op te leiden ook aan krimp onderhevig is, en wellicht zelfs het eerst aan de beurt is om te krimpen. We analyseren daartoe ontwikkeling van de bedrijven en werknemers en kijken naar het vraag- of aanbodoverschot in de onderzochte periode. Tabel 3 laat zien dat in de onderzochte periode het aantal werknemers (en het aantal bedrijven) met zo'n 6.500 personen gestaag toeneemt, terwijl de bedrijven tegelijkertijd aangeven dat er nog een vraagoverschot is van 2 à 1% (het vraagoverschot neemt over de tijd wel sterk af met zo'n 50%). Ondanks de groei die de sector doormaakt, is er nog meer ruimte voor groei. Het is opmerkelijk dat een branche zich in economisch moeilijke tijden zo weet te ontwikkelen. Onze conclusie is dat er voldoende ruimte op de arbeidsmarkt is om leerling-werknemers in dienst te hebben.

Tabel 3: Aantal bedrijven en werknemers en vraag- of aanbodoverschot naar jaar

jaar	aantal bedrijven	aantal werknemers	percentage vraagoverschot
1998	4617	54807	-2,2
1999	4678	56638	-2,0
2000	4733	58739	-2,1
2001	4774	59760	-2,0
2002	4753	61056	-1,8
2003	4731	61239	-1,1

Voor het primaire segment van opleiden en de effecten van de fondsinspanningen concluderen we op basis van deze analyse dat de geleverde inspanning (het beschikbaar stellen van subsidies voor beroepsonderwijs in de vorm

van 'trajectsubsidies') niet het gewenste effect sorteert. In een periode dat subsidies in ruime mate beschikbaar worden gesteld voor opleiden in het primaire segment, en ondanks het beschikbaar zijn van personen in de juiste

leeftijdscategorie, en ondanks de ruimte op de arbeidsmarkt, neemt zowel het aantal als het niveau van de leerlingen af en wordt bovendien een steeds kleiner deel van het beroepsonderwijs in het relevante segment met de subsidie-instrumenten 'bereikt'.

3.2. Het secundaire segment

In het secundaire segment, waar het gaat om veelal korte bij- en omscholing, zien we hetzelfde beeld als in het primaire segment. Het fonds stelt subsidies beschikbaar voor opleidingen. Zij beperkt deze subsidies niet tot 'vaktechnische' bijscholingsopleidingen maar heeft een niet-geoordeelde bijdrage per werknemer per jaar beschikbaar. In het geval van het onderzochte fonds wordt deze bijdrage verrekend met het bedrijf en mag het bedrijf de scholingsdagen van meerdere werknemers accumuleren.

Uit analyse van de verstrekte subsidies voor bijscholing (zie tabel 4) blijkt dat na een aanvankelijke groei van het aantal gesubsidieerde dagen tot eind jaren negentig, het aantal door het fonds gesubsidieerde bijscholingsdagen vanaf 2000 afneemt van bijna 25.000 gesubsidieerde dagen naar ruim 21.000 gesubsidieerde dagen per jaar in 2002. In dezelfde periode groeit het aantal werknemers van 56.105 tot 59.328. Het gemiddelde aantal gesubsidieerde scholingsdagen per werknemer daalde van 0,44 tot 0,36 per jaar. Bij een afnemend aantal gesubsidieerde scholingsdagen is de conclusie eenduidig: het aantal gesubsidieerde bijscholingsdagen per werknemer neemt af in plaats van toe.

We hebben geen inzicht in het werkelijke totale aantal scholingsdagen in de branche. Gegevens zoals Cfi-cijfers zoals bij de beroepsopleidingen ontbreken. Dat wil zeggen dat niet bekend is wat door bedrijven en werknemers werkelijk aan scholing wordt gedaan.² Ook zien we in de

subsidie alleen maar dat deel van de bijscholing terug dat onder het subsidieregime valt en dat aangemeld wordt door de bedrijven. Daar zou een belangrijke vertekening in kunnen zitten. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat de branche veel meer of juist veel minder is gaan scholen, maar dat bedrijven veel meer of minder zijn gaan declareren bij het fonds. Vooralnog zijn hiervoor echter geen aanwijzingen en lijkt het erop dat het fonds relatief steeds minder bijdraagt aan de aan de bijscholing van werknemers.

De vraag of de opleidingsfondsen effectief bijscholingsbeleid voeren, kan ook nog bezien worden door te kijken naar de relatie tussen gebruik van gesubsidieerde scholingsdagen en bedrijfsgrootte. Het vereveningsprincipe zou er toe moeten leiden dat juist kleine(re) bedrijven méér zouden gaan scholen, omdat door de verevening het investeringsrisico voor het bedrijf kleiner wordt. Dat lijkt in de onderzochte branche slechts gedeeltelijk het geval te zijn. Voor deze analyse verdelen we de bedrijven in grote en kleine bedrijven. De gemiddelde bedrijfsgrootte in 2002 in de branche als geheel, bepaalt of een bedrijf groot of klein wordt genoemd. De gemiddelde grootte van een bedrijf met werknemers is dan 15 personen. In de periode 1999-2002 neemt het totaal aantal bedrijven met werknemers in de branche met 5% toe, van 3778 naar 3954 bedrijven. Deze groei geldt zowel voor kleine bedrijven (van 2992 naar 3134) als voor de grote (van 786 naar 820). Als we naar de bedrijfsgrootte kijken van bedrijven die scholingssubsidie ontvangen, dan blijkt dat bedrijven die subsidies ontvangen twee keer zo groot zijn als gemiddeld. Als het verkrijgen van subsidie gelijk staat aan bijscholingsinspanning dan concluderen we dat vooral de grotere bedrijven aan scholing van hun werknemers doen (zie tabel 4).

Tabel 4. Aantal grote en kleine bedrijven en gemiddelde grootte van scholende bedrijven 1999 t/m 2002

Jaar	Aantal kleine bedrijven	Aantal grote bedrijven	Totaal aantal bedrijven	Gemiddelde grootte van een bedrijf	Gemiddelde grootte van een bedrijf dat gesubsidieerd schoolt
1999	2992	786	3778	10	38
2000	3049	810	3859	12	30
2001	3095	827	3922	13	32
2002	3134	820	3954	14	30

Voor de analyse van het vereveningsprincipe zijn we nagegaan in welke mate grote en kleine bedrijven gebruik (weten te) maken van subsidies van het fonds. Het gebruik van subsidies van het fonds neemt over de tijd met 10% toe, van bijna 650 bedrijven die in 1999 subsidie ontvangen (17%) naar 1065 bedrijven in 2002 (27%). Zo beschouwd neemt de

effectiviteit van het fonds in korte tijd geweldig toe (met bijna 60%). Als we het gebruik van subsidies in de onderzochte periode uitsplitsen naar gebruik door grote en kleine bedrijven, dan blijkt dat in beide segmenten toch iets verschillends aan de hand is. Kleine en grote bedrijven maken niet in gelijke mate gebruik van de bijscholingssubsidies van het opleidingsfonds.

Tabel 5. Grote versus kleine bedrijven die gesubsidieerd (bij)scholen en het percentage werknemers dat schoolt

jaar	Bedrijven die gesubsidieerd scholen			Bedrijven die gesubsidieerd scholen		
	grote bedrijven (≥ 15 werknemers)			kleine bedrijven (< 15 werknemers)		
	aantal bedrijven	percentage	Percentage werknemers dat schoolt	aantal bedrijven	percentage	percentage werknemers dat schoolt
1999	786	43,5	49,0	305	10,2	64,0
2000	810	62,6	60,0	604	19,8	73,0
2001	827	61,1	56,0	577	18,6	71,0
2002	820	58,7	56,0	584	18,6	71,0

In 1999 wordt aan 305 kleinere bedrijven (ruim 10% van het totale aantal kleinere bedrijven) bijscholingssubsidie verstrekt door het fonds. In 2002 is dit aantal opgelopen tot 584 bedrijven (18,6%), een toename van 80%.

Tegelijkertijd neemt bij deze bedrijven het aantal werknemers dat schoolt toe van bijna 65% naar ruim 71%. Dit betekent dat als een klein bedrijf in 2002 bijscholingssubsidie ontvangt zij dit ontvangt voor ruim 70% van haar werknemers (zie tabel 5). Uit deze tabel blijkt ook dat de grote bedrijven aanmerkelijk beter 'scoren' wat betreft het verkrijgen van subsidie dan de kleine bedrijven. In 1999 krijgen 342 (43,5%) van deze bedrijven scho-

lingssubsidie; in 2002 is dit opgelopen tot 481 bedrijven (58,7%). Kijken we naar gesubsidieerde dagen in relatie tot het maximale aantal waarop men recht heeft, dan zien we een wat ander beeld. De relatieve benutting van dagen is voor de scholende kleine bedrijven in de weergegeven jaren opgelopen van 64% naar 71%. Voor de grote(re) bedrijven zijn deze percentages slechts 49 respectievelijk 56%. Dus grote bedrijven scholen over het algemeen beduidend meer dan de kleine maar als kleine(re) bedrijven scholen, dan benutten ze een veel groter deel van hun scholingsdagen dan de grotere bedrijven.

Tabel 6. Aantal werknemers, bij grote en kleine bedrijven dat bijscholing volgt

Jaar	totaal			Kleine bedrijven (<15)			Grote bedrijven (≥ 15)		
	Aantal werknemers	Aantal scholende werknemers	%	Aantal werknemers	Aantal scholende werknemers	%	Aantal werknemers	Aantal scholende werknemers	%
1999	53876	7496	13,9	14204	976	6,9	39672	6520	16,4
2000	56105	12965	23,1	11519	2200	19,1	44586	10765	24,1
2001	57834	12714	22,0	11566	2315	20,0	46268	10399	22,5
2002	59382	12714	20,5	11984	2172	18,1	47398	10002	21,1

Tabel 6 laat zien dat het aantal werknemers in het domein van de installatietechniek al jaren toeneemt. Deze toename is verhoudingsgewijs

groter dan de toename van het aantal bedrijven; de gemiddelde bedrijfsgrootte neemt dus toe (in 2003 is de gemiddelde bedrijfsgrootte bijna 15

personen). Kijken we naar het totale aantal werknemers in de branche dan zien we dat in 1999 13,9% een of meerdere scholingsdagen volgde die door het opleidingsfonds werden gesubsidieerd. Dit percentage loopt op tot 20,5% in 2002. De kleine(re) bedrijven blijken in de gehele periode 1999-2002 onder dit gemiddelde te scoren: in 1999 volgt 6,87% van hun werknemers een of meerdere door het OLC gesubsidieerde scholingsdagen en in 2002 is dit percentage 18,12%. De grote(re) bedrijven scoren licht boven het gemiddelde: 16,43% in 1999 en 21,10% in 2002. De verschillen tussen grote(re) en kleine(re) bedrijven nemen wel af, maar blijven nog steeds bestaan. In 2002 wordt bij grote(re) bedrijven iets meer dan één op de vijf werknemers met subsidie geschoold; bij kleine(re) bedrijven is dat iets minder dan één op de vijf (met een verschil van 3% anno 2002). Dat wil zeggen dat een werknemer van een

bovengemiddeld groot bedrijf 3% meer kans heeft in de subsidieadministratie voor te komen dan een werknemer in een gemiddeld of kleiner bedrijf.

Ontwikkeling van vakmanschap heeft hoge prioriteit als we fondsdoelstellingen bekijken. Op basis daarvan kan worden verondersteld dat fondsen met name vaktechnisch inhoudelijke bijscholing stimuleren, zelfs ten koste van algemene en niet-vaktechnische cursussen. De vergelijking tussen verstrekte subsidie voor vakspecifieke versus algemene cursussen kan voor het onderzochte fonds goed worden gemaakt. Het fonds heeft al het onderwijs geclassificeerd naar specialisme waarop het onderwijs betrekking heeft. Dit geldt zowel voor het primaire als secundaire segment.³ Op basis van deze gegevens geven we in tabel 7 de verdeling voor de jaren 2000-2002.

Tabel 7: *Bijscholingsconsumptie uitgesplitst naar vaktechnische en niet vaktechnische bijscholing.*

Jaar	aantal gesubsidieerde dagen	percentage vaktechnisch	percentage niet vaktechnisch
2000	24882	32,7	67,3
2001	22883	32,9	67,0
2002	21328	42,3	57,7

Uit tabel 7 blijkt dat het grootste deel van de subsidies in de bijscholing gaat naar het stimuleren van niet-vaktechnische bijscholing. Dit betreft met subsidies aan cursussen die door het fonds worden aangemerkt als cursussen die buiten het gebied van de vaktechnische ontwikkeling vallen. Het lijkt erop dat met de huidige middelen het fonds niet juist de vaktechnische ontwikkeling van werknemers stimuleert, maar veeleer de algemene ontwikkeling. Gezien de groei van de branche en de mogelijk bijdrage van deze wijze van stimulering van scholing door het fonds⁴, is dit gegeven niet eenduidig te verklaren. Zo te zien sluit de subsidiëring van de bijscholing niet één-op-één aan bij de fondsdoelstelling van het verzorgen van voldoende en voldoende gekwalificeerd personeel, bijvoorbeeld door het stimuleren van de ontwikkeling van vaktechnische bekwaamheid. De meer algemene opleidingen waaraan nog steeds meer dan de helft van het scholingsverlof besteed wordt, betreffen de wettelijk verplichte en dus niet onderscheidende kennis en vaardigheden

op het gebied van veiligheid, gezondheid en milieu. Hoewel dat noodzakelijke aspecten van vakmanschap betreft, lijkt de veelal wettelijke verplichting de essentiële stimulus en niet zozeer de bijdrage van het fonds.

3.3. Ontwikkelen fondsen strategische kennis?

In de interviews, die we op basis van de hiervoor gepresenteerde gegevens voerden met enkele experts inzake het functioneren van O&O fondsen (zie noot 1), komt duidelijk naar voren dat het functioneren van de O&O fondsen op dit moment in twee opzichten problematisch is: (a) de fondsen bieden financiële oplossingen voor problemen die niet (meer) primair van materiële aard lijken te zijn, en (b) ze zijn meer opleidings- dan ontwikkelingsfonds vooral omdat scholing meer als een doel dan een middel wordt gezien. Natuurlijk moeten de fondsen blijven investeren in opleiding en ontwikkeling, maar de opleidingsfunctie moet—gelet op de groeiende noodzaak om de employability van de werknemers te bevorderen—in dienst staan van de

ontwikkelingsfunctie. Het doel zou moeten zijn dat de fondsmiddelen een maximale arbeids- en kennisproductie mogelijk maken, ten dienste van de gehele branche. En dat is iets heel anders dan zoveel mogelijk mensen zo veel mogelijk scholing laten volgen (nog even afgezien van het feit dat het nut van een financiële prikkel door de geraadpleegde experts betwijfeld wordt).

Sociale partners en opleidingsfondsen baseerden de egalisatiegedachte op het wegnemen van het investeringsrisico bij deelname aan onderwijs. Het lijkt er de laatste jaren echter op dat dit risico een minder grote rol is gaan spelen en bovendien ook op andere manieren kan worden opgelost.⁵ Als het gaat om kennisproductie lijkt het investeringsrisico bij ontwikkeling van innovatieve opleidingen aan belang te winnen.

Het egalisatiedoel van een O&O fonds zou—zowel met betrekking tot de bijscholing als met betrekking tot het initiële beroepsonderwijs—dus minder of zelfs geheel niet meer gedefinieerd moeten worden in termen van deelname aan bij-, her-, en om scholing maar in termen van de ontwikkeling van innovatief scholingsaanbod. Vervolgens zou dit scholingsaanbod net lang genoeg door het O&O fonds geëxploiteerd kunnen worden, totdat er een bulkvraag ontstaat. Op dat moment zouden de cursussen een onderdeel moeten worden van het reguliere, door het ROC verzorgde beroepsonderwijs. Het fonds kan een tijdje participeren in de exploitatie om iets van de ontwikkeling terug te verdienen en om bovendien te verhinderen dat allerlei aanbieders relatief hoge prijzen gaan vragen voor de beter lopende (maar al wat ‘oudere’) cursussen. Het fonds kan zo de markt reguleren ten faveure van innovatieve ontwikkeling met prijsreductie. Idealiter zou er een samenwerking moeten ontstaan tussen het fonds (dat innovatief aanbod faciliteert en een tijdje exploiteert) en de Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven Deze laatsten kunnen de overdracht van dit aanbod naar het reguliere les/leerprogramma van het ROC ten zeerste vergemakkelijken, maar ook bemoeilijken.

Deze visie is echter, aldus de geïnterviewden, vooralsnog utopisch vooral omdat door zowel het beroepsonderwijs als de sectorale

scholingsinstellingen het meeste geld wordt verdiend met ‘cursussen van gisteren’. Opleidingsinstituten zijn vanwege het investeringsrisico uiterst terughoudend in de ontwikkeling van innovatief materiaal en evenzeer in transfer daarvan naar reguliere beroepsopleidingen omdat dit veelal zal resulteren in een omzetverlies in cursorische activiteiten.

4. Conclusie

De laatste tijd wordt er in kringen van politici, werkgevers en—in mindere mate—ook werknemersorganisaties gesproken over het nut van de verplichte heffing en daarmee de facto over het voortbestaan van O&O fondsen. Op basis van de hiervoor gepresenteerde resultaten van het OLC lijkt hiertoe ook aanleiding te zijn. Voor het primaire segment van opleiden en de effecten van de fondsinspanningen, concludeerden we dat het beschikbaar stellen van subsidies voor beroepsonderwijs in de vorm van ‘trajectsubsidies’ niet het gewenste effect sorteert. Zowel het aantal als het niveau van de leerlingen dat een voor de branche relevante primaire beroepsopleiding volgt, neemt af en bovendien wordt een steeds kleiner deel van het beroepsonderwijs in het relevante segment met de subsidie-instrumenten bereikt. Voor het secundair segment is onze conclusie evenmin positief. Ondanks dat in de onderzochte periode het aantal bedrijven en het aantal werknemers gestaag groeide, bleef het aantal gesubsidieerde scholingsdagen vanaf 2000 nagenoeg constant. Vooral grote bedrijven maken gebruik van de middelen van het fonds, terwijl een goed functionerend egalisatieprincipe juist ook scholing in het MKB zou moeten bevorderen. Bovendien blijkt dat het grootste deel van de subsidies voor scholing gaat naar het stimuleren van niet-vaktechnische bijscholing, te weten cursussen die door het fonds zelf worden aangemerkt als cursussen die buiten het gebied van de vaktechnische ontwikkeling vallen. Tenslotte is ook de conclusie over de rol van het fonds in het creëren en verspreiden van voor de branche strategische kennis tamelijk negatief. Het OLC verleent in de door ons onderzochte periode vooral bancaire diensten (i.c. rondpompen van geld) en is meer opleidings- dan ontwikkelingsfonds, vooral omdat scholing meer als een doel dan een middel wordt gezien. Deze conclusies gelden, aldus een aantal experts, overigens ook voor vrijwel alle andere O&O fondsen.

Toch pleiten wij op deze plek geenszins voor het opheffen van deze fondsen, veeleer pleiten wij ervoor de fondsen uit te rusten met de voor deze tijd juiste middelen zodat de ambitieuze doelstellingen de komende jaren ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Daarnaast dienen ons inziens fondsen zich te bezinnen op de eigen doelstellingen. Als voorzet daarvoor formuleren wij de thema's van deze bezinning in de vorm van een aantal uitdagingen.

5. Uitdagingen

In de ondertitel van dit artikel voeren we de O&O fondsen op als lerende organisaties. Dat leerproces begint naar onze mening met bewustwording van eigen bekwaamheid. Daarvoor is een zekere nieuwsgierigheid en (zelf)reflectie onontbeerlijk. Met het maken van de onderhavige analyse hebben we gezocht naar andere bronnen en vergelijkbaar onderzoek of literatuur. De oogst was mager. De wetenschappelijke aandacht voor het MKB en haar relatie met het MBO is beperkt. Fondsbesturen hebben (met het ministerie van SZW in haar algemeen verbindend verklaring) hun focus primair gericht op rechtmatigheid. Van lerende organisaties zou naar onze mening pas echt sprake zijn als sociale partners bij het maken van hun afspraken, het stichten van de fondsen en het geven van een opdracht ook de ontwikkeling en de doelmatigheid van hun activiteiten aan een kritische beschouwing zou onderwerpen. We willen dan ook niet afronden met het trekken van de bovenstaande conclusies maar ook de blik richten op de toekomst om te bezien wat we van deze lessen kunnen leren. We formuleren in dat kader een vijftal uitdagingen die wat ons betreft gelden voor zowel onderzoekers, als CAO-partners, voor zowel fondsbestuur als bureaumedewerkers maar ook voor de betrokken ministeries van SZW, OCenW en EZ.

5.1. Werknemers als doelgroep

De eerste uitdaging betreft de individuele werknemer als doelgroep. De huidige egalisatie blijkt vooral een vereveningsinstrument tussen bedrijven te zijn, waarbij de werknemer vooralsnog buiten schot blijft qua investering in tijd of geld (enkele avondcursussen en

regelingen in geval van transfer daargelaten). De werknemer wordt niet aangesproken op zijn persoonlijke verantwoordelijkheid voor zijn eigen (professionele) ontwikkeling en wordt niet ondersteund in de ontwikkeling van zijn loopbaancompetenties. Wat dit laatste betreft: Kuijpers (2003) heeft duidelijk laten zien dat verreweg de meeste werknemers nauwelijks over loopbaancompetenties beschikken, hetgeen hun employability nadelig beïnvloedt. Belangen van werkgevers en werknemers zijn concurrerend. Zowel de werkgever als de werknemer heeft behoefte aan een maximaal inkomen en aanzien uit arbeid. Arbeid is geen doel op zich maar instrumenteel voor het verwerven van inkomen en aanzien. Investerings in werknemers moeten dus renderen voor de werkgever: hij zal niet méér in zijn personeel investeren dan hij er (binnen zijn tijdshorizon) aan inkomen en/of aanzien uit kan halen, ook niet door de tussenkomst van fondsen. Ook de werknemer wil in principe meer inkomen en aanzien verwerven, maar de gemiddelde werknemer werkt liever een avond over of zegt een cursus af als het druk is, dan dat hij een avond naar school gaat. Daardoor wordt het mogelijk dat de fondsbelangen in de huidige context vooral werkgeversbelangen zijn. Zij dragen bij aan het scholingsniveau van een branche, maar ze doen dat op een manier waarbij er niet of nauwelijks wordt bijgedragen aan civiel effect voor werknemers. Verreweg de meeste uit het fonds gesubsidieerde cursussen die werknemers volgen, resulteren niet in een diploma dat buiten de eigen branche waarde heeft noch in loonsverhoging. Daardoor is bijscholing vooral goed voor de werkgevers: zij accumuleren en verankeren kennis in de onderneming zonder dat daar een beloning tegenover hoeft te staan. Slimme werkgevers willen best als voorfinancier optreden om personeel opleidingen te laten volgen, maar bij een verwacht civiel effect worden daarbij vaak vooraf voorwaarden gesteld over het incasseren daarvan. Ofwel de opbrengst moet terugvloeien naar de onderneming doordat de werknemer zich verplicht enige jaren bij het bedrijf te blijven dan wel alle kosten aan de werkgever terug te betalen, wanneer hij naar een ander bedrijf gaat. De eerste uitdaging is dan ook om de individuele werknemer als doelgroep een eigen plaats te geven bij de activiteiten en instrumenten in het fondsbeleid. Dat zou kunnen door CAO-afspraken te maken over 'transferbedragen' (die

een goede vervanger lijken te zijn voor egaliseringsregelingen) en door op brancheniveau faciliteiten te ontwikkelen die werknemers in staat stellen loopbaancompetenties te verwerven en daardoor hun investeringen terug te verdienen.

5.2. Allocatie en ontwikkeling van talent

De tweede uitdaging betreft de financiering: tot nu toe wordt vooral de opleiding van al in de branche aanwezige werknemers door de fondsen (mede-)gefinancierd. In de toekomst zullen fondsen echter ook een activerend beleid moeten ontwikkelen met betrekking tot de individuele ontwikkeling van zowel de zittende als de potentiële werknemers. Het onderscheid tussen initiële (beroepsonderwijs) en postinitiële opleidingen (bijscholing) is kunstmatig en eigenlijk niet meer van deze tijd. Het regulier onderwijs is gebaseerd op de mythen dat schoolverlaters een bewuste en juiste beroeps- en opleidingskeuze maken, dat er robuuste beroepsprofielen bestaan, en dat leerwegen logisch aansluiten op loopbanen. Allocatie en ontwikkeling van talent zijn echter twee volstrekt verschillende zaken. Eerst moet er sprake zijn van een stabiele beroepskeuze—en daarmee van een ontwikkelde arbeidsidentiteit—voordat er gericht gewerkt kan worden aan ontwikkeling van (professionele) competenties (Meijers & Wardekker, 2002; Law, Meijers & Wijers, 2002). De dynamiek van de arbeidsmarkt veroordeelt medewerkers tot levenslang leren waarin het initiële traject een allengs geringere rol speelt. Het huidige beroepsonderwijs werkt meer als sorteer- dan als broedmachine. De voortijdige uitval is enorm: 50% van de jongeren verdwijnt binnen een jaar uit de metaal- en technische bedrijfstakken (Sprengers & Beilsma, 2003). In de bijscholing die door de branche zelf wordt gefinancierd, wordt het tekort niet ingehaald. De aandacht gaat daarin meer naar het voldoen aan wettelijke verplichtingen en algemene vaardigheden dan naar vakmanschap. Fondsen zouden zich meer kunnen richten op de (mede-)financiering van het beroepskeuzeproces van (aspirant-)werknemers, en daarbij hun investeringen beter toesnijden op individuele leerbehoeften die per loopbaan(fase) en medewerker kunnen verschillen.

5.3. Innovatierisico

De derde uitdaging betreft de ontwikkeling van strategische kennis. Adoptie van nieuwe technologieën vraagt om onderwijs waarvoor in het eerste stadium van de levenscyclus van deze technologieën geen klanten zijn. Omdat sommige van deze nieuwe technieken nooit een (markt-)succes zullen worden, is hier sprake van een serieus investeringsrisico. Daarbij komt dat de transfer van innovatieve kennis naar het beroepsonderwijs zeker niet vanzelfsprekend is. Op dit moment lijken zowel het beroepsonderwijs als de sectorale scholingsinstellingen veel belang te hebben bij het ‘uitmelken’ van bestaand cursorisch onderwijs en dat belemmert een innovatief scholingsbeleid. Fondsen zouden in deze situatie kunnen optreden als een ‘onderlinge waarborgmaatschappij’ voor het innovatierisico in cursorische en reguliere opleidingen.

5.4. MKB als leeromgeving

De vierde uitdaging betreft de noodzaak om zich niet alleen te richten op het financieren van opleidingen, maar ook zorg te dragen voor krachtige leeromgevingen. Uit de literatuur (zie bijvoorbeeld Walton, 1999) weten we dat kleine(re) bedrijven een krachtiger leeromgeving aanbieden dan grote(re). De vakman-in-opleiding bij een klein bedrijf heeft zicht op het volledige productieproces en heeft veel kansen voor het opdoen van relevante ervaringen in een kleine, veilige omgeving. Het gaat daarbij vooral om informeel leren. De mogelijkheden voor het volgen van formeel onderwijs zijn echter beperkter dan in grote(re) bedrijven. In dit licht is het paradoxaal dat kleine(re) bedrijven meer georiënteerd zijn op formele kwalificaties. In brede kring bestaat het idee dat grote(re) bedrijven opleiden voor de kleine(re). Dit zien we echter niet terug in de cijfers. Bij grotere bedrijven is een relatief hoge instroom van laagopgeleiden, waarvan een aantal snel besluit zich breder te ontwikkelen in een kleiner bedrijf. De doorgroei kansen naar management en specialisatie zitten echter vooral bij grotere bedrijven en dat leidt tot een doorstroom van kleine naar grote bedrijven. Het geheel lijkt daarmee aardig in evenwicht. In de installatietechniek werken grote en kleine bedrijven bovendien als communicerende vaten op de arbeidsmarkt bij conjuncturele

schommelingen. Grote bedrijven doen grotere projecten met een lange looptijd. Tegen de tijd dat zij last krijgen van een recessie, is die bij het kleinbedrijf al weer over. Fondsen zouden dienen te streven naar een verdere optimalisering van personeelsuitwisseling tussen grote en kleine bedrijven om de branche als leeromgeving te versterken.

5.5. Onderhandelen en besturen, draagvlak en daadkracht

De vijfde uitdaging tenslotte betreft de inbedding van de fondsen zelf, in hun eigen structuur van politieke besluitvorming in CAO-verband. De voornaamste reden voor de geringe doelmatigheid van de fondsen lijkt het ontbreken van een langere termijn visie op onderwijs, scholing en loopbaanontwikkeling (HRD) op brancheniveau. Het ontbreken van een dergelijke visie lijkt—op haar beurt—veroorzaakt te worden door de wijze waarop de fondsen worden bestuurd. Voor zover is na te gaan, beperken de sociale partners zich in vrijwel alle fondsen niet tot strategische besluitvorming maar claimen zij ook grote invloed op de tactische besluitvorming. De directie van het fonds wordt door hen als louter uitvoerend gezien. Daarmee wordt de investeringskracht van het fonds bepaald door een politieke consensus in de CAO. Daarmee ook worden de denk- en daadkracht van het fonds gemakkelijk beïnvloed door de actuele politieke verhoudingen in het gedwongen huwelijk tussen sociale partners. Succes van een fonds wordt gemakkelijk geclaimd als eenzijdig eigen succes van ofwel de vakbeweging ofwel werkgevers. Falen van een fonds is per definitie de schuld van het management van het fonds en nooit van het bestuur. De broze consensus in iedere politieke deal verhoudt zich slecht tot het voelen van betrokkenheid bij en het nemen van verantwoordelijkheid voor een complex thema als scholing en loopbaanontwikkeling. De dynamiek tussen landelijke partijen en regionale problemen maakt het niet per definitie gemakkelijker. Dit dwingt fondsdirecties en -bestuurders vaak in risicomijdend gedrag waarbij globale in plaats van specifieke doelstellingen de agenda bepalen.

Om de doelstellingen te realiseren die door de Europese regeringsleiders in Lissabon zijn

afgesproken lijkt een meer actieve opstelling van alle partijen nodig, waarin fondsbesturen duidelijk de 'collectieve goederen' voor de branche in meetbare operationele resultaten benoemen. Als de operationele doelstellingen zijn geformuleerd, is de productie van de collectieve goederen eerder een projectmatig of een bedrijfsmatig dan een politiek proces. Dat vraagt dus om geduld van -, een ander soort sturing door -, en een ander gesprek tussen sociale partners dan bij de CAO-verhoudingen gewoon is. Het is zeer de vraag of dat mogelijk is wanneer -zoals nu veelal het geval is- dezelfde mensen elkaar in de verschillende gremia ontmoeten. Wellicht is een mandaatverhouding met meer op (project)management gerichte (dagelijks) bestuurders van een fonds meer op zijn plaats. Daarbij zouden de fondsbesturen moeten kunnen functioneren binnen de globale kaders van een CAO, die voor de opleidingsfondsen echter een langere looptijd (bijvoorbeeld 5 jaar) zou moeten kennen dan de gemiddelde duur (1 of 2 jaar) van de afspraken over pakket van primaire arbeidsvoorwaarden. Dit maakt het mogelijk om ook in de algemeen verbindend verklaring fondsen enige zekerheid van bestaan te bieden, te werken aan professionalisering van de fondsbestuurders en medewerkers in het complexe domein van werken en leren. Ze kunnen zich daarbij ontwikkelen tot betere gesprekspartners voor ministeries maar ook voor andere landelijke en regionale spelers in het veld van scholen en bedrijven en hun belangrijke rol voor met name het MKB met draagvlak en daadkracht spelen.

Noten

1. Geïnterviewd zijn vertegenwoordigers van het Max Goote Kenniscentrum, het opleidingsfonds voor de elektrotechniek (OFE), het fonds voor de metaal en elektrotechnische industrie (A+O) en de werkgeversvereniging VNO-NCW
2. Uit onderzoek is wel bekend dat bedrijven en werknemers aanzienlijk meer aan (bij)scholing doen dan op basis van de subsidieadministratie van het fonds kan worden gereconstrueerd. Eerder onderzoek wees uit dat éénderde van de scholingsinspanning niet in de fondsadministratie voorkomt (Aalders, 1994; Onstenk, 1997; Warmerdam & Tillaart, 1997). Bovendien is bekend dat werkelijke scholing

- door bedrijven en werknemers samenhangt met de werkdruk in bedrijven. Is de werkdruk hoog, dan wordt er aanzienlijk minder geschoold en worden scholingsarrangementen zelfs vaak geannuleerd (Sprengers, 1977).
3. Voor een verdeling van het onderwijs naar specialisme en niveau zie: www.loopbaanplanner.nl. Het fonds heeft vanaf 2000 het onderwijsaanbod geïnclassificeerd in vaktechnisch (mét specialisme) en algemeen onderwijs. Bij het verstrekken van subsidies wordt vastgelegd welk onderwijs het betreft.
4. Eerder onderzoek wees uit dat er een directe relatie is tussen scholing en de duur van de arbeidsrelatie van personeel. Meer scholing leidt tot een langduriger relatie tussen werkgever en werknemer. Een onderscheiden effect van vaktechnische of niet vaktechnische bijscholing werd niet gevonden (Beilma, 2002).
5. In sommige CAO's worden afspraken gemaakt over studiecontracten met een standaardregeling voor terugbetaling van kosten door de werknemer bij vertrek naar een ander bedrijf. De resterende studiekosten kunnen in dergelijke gevallen ook als "transferbedrag" door de nieuwe werkgever worden betaald. Voordelen zijn dat er op de werkvloer wordt gesproken over het investeringsrisico (en de waarde van scholing) en dat bovendien het 'rondpompen van geld' wordt vermeden.

Literatuur

- Aalders, M. (1994). *Bedrijfsopleidingen; organisatie en financieringsstructuur*. Assen: Van Gorcum.
- Beilma, R. (2002). *Succesvol werk. Arbeidsmarktsucces van werknemers in de installatiebranche*. Woerden: MarktMonitor.
- Beilma, R. & Kans, A. (2002). *Tien jaar werknemers in de installatietechniek. Kerngegevens voor de periode 1992-2001*. Woerden/Amsterdam: Marktmonitor/Dijk 12.
- Crouch, C., Finegold, D. & Sako, M. (1999). *Are skills the answer? The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- De Vries, B. de & Hövels, B. (1991). *Afgesproken! Onderzoek effectiviteit scholingsafspraken in CAO's*. Nijmegen: ITS.
- Glastra, F., Haar, S. van der, Lens, M. & Schedler, P. (2004). *Losse Koppelingen. Over flexibilisering van arbeid, organisatie en leefwereld*. 's-Gravenhage: Reed Business Information.
- ITM (1999). *Non-respons cursusaanbod ESF. Een onderzoek naar de achtergrond van gebrek aan belangstelling voor een goedkoop cursuspakket op maat*. Woerden: OLC.
- Kuijpers, M. (2003). *Loopbaanontwikkeling; onderzoek naar competenties*. (diss.) Enschede: Twente University Press.
- Law, B., Meijers, F. & Wijers, G. (2002). *New perspectives on career and identity in the contemporary world*. *British Journal of Guidance and Counselling*, 30 (4), 431-449.
- Meijers, F. & Wardekker, W. (2002). *Career learning in a changing world: The role of emotions*. *International Journal for the Advancement of Counselling*, 24 (3), 149-167.
- Meijers, F. & Teerling, L. (2003). *Is leren leuk? De motiverende invloed van het persoonsgebonden opleidingsbudget*. In: S. de Vries, E. Wortel & A. Nauta (red.), *Excelleren voor en door mensen. Theorie en praktijk voor optimaal Human Resource Management*. (pp.86-99) Deventer/Zaltbommel: Kluwer/INK.
- Meijers, F. (2003). *Scholing en vouchers: een stand van zaken*. *Handboek Effectief Opleiden* (pp. 2.2-3.01/16) 's-Gravenhage: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- Onstenk, J. (1997). *Lerend leren werken*. (diss.) Delft: Eburon Uitgeverij.
- OTIB (2004). *Beleidsplan 2005-2007; opleidings- en ontwikkelingsfonds voor het technisch installatiebedrijf*. Woerden: OTIB.
- Sprengers, M. & Beilma, R. (2003). *Mobiliteit van werknemers in de MBT-sector*. Woerden: MarktMonitor.
- Sprengers, M. (1998). *Vacatures en flexwerkers in de installatietechniek*. Woerden: Intechnum.
- Streeck, W. (1992). *Social Institutions and Economic Performance*. London: Sage.
- Van den Tillaart, H. & Warmerdam, J. (1997). *Sectoral training policies towards small and medium sized enterprises*. Nijmegen: ITS.
- Van den Tillaart, H., Van den Berg, S.J. & Warmerdam, J. (1998). *Work and learning in micro car-repair enterprises. A comparative study on the relationship between technological and organisational developments and training activities in micro car-repair enterprises in four European countries*. Synthesis report.

- CEDEFOP-document. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Van Hoof, J. (1999). *Vocational education, industrial training policy and company training in the Netherlands - An exploration*. Paper presented at the HRM Conference, 19 november 1999, Rotterdam.
 - Van Hoof, J. (2005). *Vocational education and the integration of young people in the labour market: the case of The Netherlands*. In H. Bradley & J. van Hoof (eds.), *Youth, Labour Markets and Citizenship*. Bristol: Policy Press (in press).
 - Volberda, H.W. (1999). *Building the flexible firm. How to remain competitive*. Oxford: Oxford University Press.
 - Walton, J. (1999). *Strategic Human Resource Development*. Englewood Cliffs: Prentice Hall/Financial Times.
 - Warmerdam, J. & Van den Tillaart, H. (1997). *Sectoral approach to training. Synthesis report of trends and issues in five European countries*. CEDEFOP-document. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
 - Warmerdam, J., Van den Tillaart, H., Meersch, W. van der, Denijs, J., Besucco, N. & Tallard, M. (2001). *Sectoral training policies for SME's in Belgium, France and The Netherlands*. Nijmegen/Leuven/Paris: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS)/ Hoger Instituut Voor

de Arbeid (HIVA)/ Association de Recherche sur le Travail, L'Innovation en la Societe (ATIS).

- Waterreus, J.M. (1997). *O&O-fondsen onderzocht*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.
- Waterreus, J.M. (2002). *O&O-fondsen op herbaling. Stand van zaken scholingsfondsen 2002*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.

Over de auteurs

Mr. Nico P. van den Berg is vrijgevestigd adviseur voor beleids- en personeelsontwikkeling en daarnaast werkzaam als opleidingsmanager bij HIBIN, de branchevereniging voor de handel in bouwmaterialen; e-mail: nico@nvdb.demon.nl

Dr. Maarten Sprengers is onderzoekscoördinator bij het onderzoeksbureau MarktMonitor; e-mail: m.sprengers@marktmonitor.com

Dr. Frans Meijers is vrijgevestigd onderzoeker en adviseur op het gebied van loopbaanontwikkeling en daarnaast werkzaam als lector 'Pedagogiek van de beroepsvorming' aan de Haagse Hogeschool; e-mail: fmeijers@worldonline.nl

Correspondentie naar:

dr. F. Meijers, Prinsenlaan 24, 6542 TB Nijmegen, Te